

Regime de poderes

MIGUEL REALE

1. Tendo os ilustres membros dos Comitês Temáticos n.ºs 3 e 4 da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ("Poder Legislativo e Organização Partidária" e "Poder Executivo") me distinguido com a delicada missão de apresentar um esboço de anteprojeto capaz de conciliar os pontos de vista até agora expostos por seus componentes, filiados às mais diversas correntes no que se refere ao regime de poderes aconselhável ao País, julgo necessário preceder minhas conclusões de breves notas de estudo.

Em primeiro lugar, não obstante o alto saber dos que as propugnam, as teses clássicas do presidencialismo ou do parlamentarismo, do tipo norte-americano ou britânico, não têm merecido a acolhida da maioria dos membros de ambos os comitês que funcionam em sessões conjuntas. Pelo que me foi dado constatar, à vista de expressos pronunciamentos dos Comitês Regionais da Seccional Sul, com sede em São Paulo, da Nordeste, com sede em Recife, ou da de Minas Gerais, bem como em virtude de declarações de ilustres representantes do Rio de Janeiro ou de Brasília, penso poder considerar vencedora, no seio da própria Comissão, a opção por uma forma mista dos dois citados regimes.

Ocorre, todavia, que a dificuldade consiste exatamente no encontro de uma composição de forças entre o Executivo e o Legislativo capaz de concretizar, por assim dizer, o adequado índice de "parlamentarização" do presidencialismo, almejado pela maioria, visto como as opiniões variam, sobretudo no que se refere às seguintes questões fundamentais: a) nomeação do primeiro-ministro — que alguns preferem saudosamente denominar presidente do Conselho — livremente pelo presidente da República, ou, ao contrário, com a aprovação da Câmara dos Deputados; b) possibilidade ou não de dissolução da Câmara dos Deputados no caso de insuperável conflito de poderes, e isto, mesmo com variáveis no tocante ao número e aos pressupostos daquela decretação; c) a área de competência do presidente da República, sobretudo no que se refere ao processo legislativo, entendendo, por exemplo (e limito-me a fazer referência apenas aqueles que ofereceram anteprojeto articulados), os ilustres professores Raul Machado Horta, José Afonso da Silva e Miguel Reale Júnior, que lhe deveria caber tanto a iniciativa de projetos de lei quanto o direito de veto, enquanto o não menos ilustre prof. Luiz Pinto Ferreira deixa o veto por conta do primeiro-ministro, que ele preferiu denominar ministro coordenador. Há, outrossim, os que pretendem acentuar a nota parlamentarista, excluindo o presidente da República de qualquer daquelas atribuições, propendendo por um governo de gabinete, que enfeixaria, praticamente, em suas mãos toda a direção dos serviços públicos, assumindo por inteiro a responsabilidade do processo legislativo. Não poderiam ser mais gritantes os contrastes, achegando-se a última posição à do parlamentarismo clássico.

Sendo, porém, ponto pacífico que o presidente da República deverá ser eleito por sufrágio universal, direto e secreto, parece-me que, na conjuntura da vida política brasileira, desprovida de partidos que ofereçam, não digo, um programa ideológico, mas pelo menos um fundo comum de opções e diretrizes político-econômicas, seria difícil reduzir-se a mera figura decorativa um presidente consagrado pelas urnas, graças a um pleito que não pode deixar de o vincular a uma série de compromissos, de promessas e esperanças, base real de seu êxito mais do que a sua filiação a determinada legenda. Com uma experiência de quase um século de presidencialismo, custa crer não se queira reconhecer que o nosso processo político val do regime presidencial para o parlamentar, ao contrário da experiência daqueles países que resolveram "presidencializar" sua longa tradição parlamentar.

Referi-me, alhures, ao "risco do pêndulo político", que conforme as circunstâncias tem oscilado ora para o Executivo, ora para o Congresso Nacional, resultando sempre do fato de estar-se contra algo. Essas alternativas, de fundo emocional, têm comprometido a viabilidade de nossos textos constitucionais, exagerando-se o poder do presidente, ou então do Legislativo, como se deu em 1937, 1946 ou 1967. Tudo devemos fazer para evitar novas soluções ditadas por uma "dialética negativa", isto é, por mera contraposição ao sistema anteriormente em vigor.

De outro lado, em razão da reconhecida carência de partidos políticos institucionalizados, não devemos esquecer que os nossos deputados devem a própria eleição menos à agremiação, a que se filiam, do que a seus quadros eleitorais de caráter pessoal, a seus empenhos individuais em termos de prestígio político ou de poder econômico. Assim sendo, é fácil prever natural resistência à aprovação de um mandato parlamentar resolúvel como decorrência da dissolução da Câmara dos Deputados. Por tais motivos, em estudo anterior, invocando o realismo de Weber ou Jellinek, chegara à exclusão da hipótese de voto favorável à dissolução da Câmara dos Deputados na futura Assembleia Nacional Constituinte, dada a natureza "congressional" da emenda constitucional que a convocou. Como não me apego, contudo, a posições preconcebidas, e estou convencido, com Karl Popper, de que a verdade depende da progressiva correção ou refutação do antes asserido, julguei procedente a objeção que me foi feita de que à nossa comissão cabe elaborar o anteprojeto de Constituição, que lhe parecer mais conveniente ao Brasil, ficando por conta dos futuros constituintes decidir segundo razões objetivas ou em função da intangibilidade de seus mandatos. Por sinal, os planos ou programas políticos não se comprometem por conterem certa dose de risco ou mesmo de utopia, a qual não raro atua como fator dinamizador da História.

O problema nuclear situa-se, como se vê, na faixa limítrofe traçada tanto pela força política como popular de um presidente da República legitimamente eleito em pleito direto, que pressupõe certas linhas programáticas, e a natural reserva de deputados pouco propensos a ver o seu mandato, conquistado com tanto afino, sujeito à extinção, ainda quando reconheçam que a "dissolução" das assembleias populares seja uma das condições de equilíbrio do regime parlamentar puro ou misto.

À vista dessas e de outras razões, parece-me indispensável encontrar uma solução intermédia que, de um lado, não se resume à "adoção de normas de contenção do presidencialismo", nem, do outro, se extende na transferência do poder político-administrativo a um Conselho de Ministros, como longa manus da Câmara dos Deputados, tornando, no final, puramente decorativos os poderes do presidente da República, por mais que se lhe proclame a importância.

Compreendo que se queira superar o nosso presidencialismo tradicional, que não somente tem contribuído para impedir a formação de saudável vida partidária, mas tem sido também causa de sucessivas crises, toda mudança de governo se convertendo, como bem observa Afonso Arinos de Melo Franco, em grave crise institucional — mas isto não justifica uma inversão dos termos do problema, abrindo campo ao primado do Congresso, com novo e perigoso desvio do centro de equilíbrio das realizações nacionais.

Na última reunião conjunta dos Comitês Temáticos n.ºs 3 e 4, Afonso Arinos fez-nos um apelo quase dramático a fim de encontrarmos uma fórmula capaz de satisfazer ao dualismo inerente à repartição de poderes em toda forma de regime parlamentar ou "parlamentarizado", a seu ver imprescindível não só para não recairmos em novos desmandos autoritários, mas também para que possa haver efetiva harmonia entre o Executivo e o Legislativo, segundo uma política fundada no mútuo entendimento.

Penso eu que esse dualismo só pode ser "dualismo de complementariedade", de tal modo que o sistema não se resolva a favor de um poder, em detrimento do outro, nem se reduza a uma "diarquia" que, como bem observou Bolívar Lamounier, em estudo distribuído pela Secretaria-Geral, levaria à inércia ou ao conflito.

Tentando ir à raiz do problema, diria que nos deve orientar um objetivo de composição dinâmica de forças, visando a tirar do presidencialismo o seu valor dominante, que é o da "unidade e eficácia administrativa", e do parlamentarismo a sua virtude de "democratização do poder", facilitando uma das tarefas atuais prevaletentes do Legislativo, que é a de fiscalizar os atos das autoridades políticas ou administrativas. Aproveito a ocasião para notar que muitas disposições do anteprojeto, ora submetido à crítica de meus douts colegas, ficam subentendidas, por deverem ser incluídas entre as normas disciplinadoras das atribuições do Congresso Nacional, como, por exemplo, a de fiscalizar a administração direta e a indireta, dispo de Comissões de Inquérito munidas de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias", como reza o art. 181, 5, da Constituição da República portuguesa, sem o que o resultado do inquérito fica desprovido de sanção, como até agora tem acontecido.

Mas, voltando à exposição que vinha fazendo, cumpre-nos situar a questão na esfera de certos princípios norteadores, como os já apontados de "dualismo complementar" e de "equilíbrio dinâmico de forças", segundo os valores caracterizadores de cada regime de poder, mesmo sabendo que a mais perfeita das fórmulas não escapará a certa margem de risco, inerente ao processo democrático. Daí a idéia de uma distribuição básica entre atribuições em que predominam, por assim dizer, os valores eminentes da soberania e as que se distinguem pela prevalente nota executória, relativa às "tarefas de governo", para a condução superior dos serviços públicos e a atualização concreta da lei. As primeiras cabendo ao presidente da República, e as secundas ao primeiro-ministro.

Sob esse enfoque, é natural que ao presidente da República se confira o poder de dar início ao processo legislativo ou de exercer o direito de veto, mas, em ambos os casos, com a prévia audiência do primeiro-ministro, ou, ainda, como decorrência de proposta deste.

Em campo distinto, mas complementar, desenvolve-se a ação do primeiro-ministro, não apenas presidindo o Conselho de Ministros, mas baixando decretos e regulamentos, para a fiel execução das leis, ou provendo e extinguindo cargos públicos federais. É compreensível, porém, que, por sua "expressividade estatal", fique a cargo do presidente da República a nomeação do presidente do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República, dos ministros do Tribunal de Contas e demais tribunais federais, bem como dos representantes diplomáticos com funções permanentes.

Note-se, aliás, que, embora se confira ao presidente da República o poder da iniciativa de leis, estabelece-se lame entre as duas autoridades, em virtude da necessária audiência do primeiro-ministro, assim como este também submete à apreciação do presidente o seu programa de ação administrativa. Aliás, o que se pode exigir, no início de um governo, é apenas a definição das suas diretrizes "político-administrativas básicas", sem prejuízo dos "planos nacionais e regionais de desenvolvimento", que envolvem maiores pesquisas por parte do Executivo e a aferição posterior e demorada do Congresso Nacional.

Alegar-se-á que esse bom entendimento durará enquanto o presidente e o primeiro-ministro dispuserem de igual respaldo parlamentar, mas tal objeção implica o esquecimento de que o que se deseja é exatamente a "eficácia do poder" em correlação com o "apoio parlamentar", compreendendo-se que, alterada a composição de forças na Câmara dos Deputados, deva o presidente da República passar a usar de suas atribuições em sintonia com a nova situação emergente, não sendo dito que a variação no sentido do exercício do poder redunda em perda de eficácia. O que haveria será sempre uma alteração em função de outro princípio, o de legitimidade.

É a razão pela qual não concordo com aqueles que, adeptos de um "regime parlamentarizado" propendem para um mandato presidencial de quatro anos, com direito à reeleição. Creio que devemos voltar ao mandato de cinco anos, previsto na Constituição de 1946, pois é sabido que, no primeiro ano de seu governo, o presidente da República pouco pode inovar, sujeito que está ao orçamento elaborado por seu antecessor (e todo orçamento é a previsão e a provisão de um plano de governo) fi-

cando, no quarto ano, às voltas com a campanha eleitoral, quando as duas Casas do Congresso entram em fase de trabalho reduzido e intermitente. Na conjuntura atual do Brasil, onde as crises se escalonam a partir da social para a econômico-financeira e a político-partidária, a idéia da reeleição do presidente, sem desincompatibilizar-se, parece-me nociva. Daí a idéia de um mandato de cinco ou seis anos, pois é inevitável que a falta de correspondência entre o Executivo e a maioria parlamentar pode ocorrer, no mundo político brasileiro desprovido de agremiações institucionalizadas, a qualquer momento, qualquer que seja a duração dos mandatos, dada a incessante e imprevisível dança das legendas.

Pois bem, é a partir de todas essas reflexões que ofereço um plano de "estruturação de poder" que não confere ao presidente da República a faculdade, como na Constituição Francesa de 1958, de nomear, desde logo, livremente o primeiro-ministro. Concordo com Miguel Reale Júnior quando propõe que, inicialmente, haja a tentativa de organizar-se o poder governamental com o apoio da Câmara dos Deputados, após consultas ao presidente dos partidos que compõem a maioria. Como, porém, apesar dessa cautela, pode a Câmara dos Deputados recusar apoio ao nome oferecido pelo presidente, este, após uma segunda tentativa, ficará com liberdade de nomear o primeiro-ministro, proibida a escolha dos nomes rejeitados. Neste caso, no entanto, ainda se cercou o ato presidencial de uma *prudentia juris*, consistente na audiência do Conselho de Estado, órgão que tem contado com a maior simpatia, como uma fonte de equilíbrio das decisões presidenciais, sobretudo em virtude de sua composição, marcada por significativa participação parlamentar e pela estabilidade conferida a seus membros, com significativa representação da sociedade civil, fora da órbita do Congresso. Na experiência política há um limite para as cautelas formais, por dever-se dar mais peso às combinações e entendimentos, que são da essência do exercício legítimo do poder. Não devemos, em suma, em virtude das cautelas previstas, partir negativamente do pressuposto da recusa de cooperação por parte dos parlamentares.

É para casos-limite de conflito de poderes que o parlamentarismo consagra o instituto de "dissolução" da Câmara dos Deputados, que, no entanto, consideramos desaconselhável e inviável, pelos motivos já expostos na primeira e no último ano de cada legislatura. Se, realizada a eleição, os deputados confirmarem a posição antes assumida, caberá ao presidente da República doar-se ao querer do Legislativo, que já se converteu em querer do eleitorado, e, sem desdouro para quem obedece à vontade do povo, acolher para chefe do Conselho de Ministros um nome em sintonia com a nova situação político-partidária.

Já se percebeu que o Senado Federal, apesar de conservar-se o vigente sistema bicameral em matéria legislativa, não compartilha do processo de escolha do primeiro-ministro nem fica sujeito a dissolução, por ser instituição representativa dos Estados federados e condição de estabilidade e continuidade político-administrativa. Não posso, a esta altura, deixar de ponderar que o federalismo, componente essencial de nosso ordenamento político, pode converter-se em fator multiplicador de obstáculos à parlamentarização prudente de nosso presidencialismo, se o modelo federal fosse estendido aos Estados, por apego a descabido princípio de simetria. Os problemas que cabem aos governos estaduais aconselham a não os privar de sua estrutura presidencial, dada a sua predominante característica administrativa. Essa permanência da estrutura presidencial nos Estados-membros constitui uma razão a mais para falar-se em "presidencialismo parlamentar", como proponho a seguir.

Eis, pois, como através de um enquadramento de princípios (dualismo de complementariedade, combinação das virtudes marcantes de cada regime, combinação equitativa de poderes entre Legislativo e Executivo, e, no seio deste, partilha harmônica de funções "estatais" e "administrativas"), cautela no emprego de medidas de exceção condicionadora do exercício do poder) procuro apresentar uma proposta que, como já disse, prefiro denominar "presidencialismo parlamentar". Nem há contradição nesse termo, pois todos reconheceremos que, nas últimas décadas, o parlamentarismo se presidencializa cada vez mais e o presidencialismo se parlamentariza; ou seja, deixaram de ser termos opostos que se conflitam ou se contradizem, excluindo um ao outro, mas se correlacionam de forma complementar. Não compartilho da opinião daqueles que proclamam a pouca importância do nome atribuído às instituições jurídico-políticas, parecendo-me, ao contrário, que o encontro do nome adequado é sinal de ter-se encontrado a solução possível, ou mais adequada, na relatividade acentuada de nossas previsões, por estarmos buscando as linhas mestras de uma estrutura constitucional para um país plural na substância de seu ser histórico, mesológico e demográfico, mas nem por isso menos capaz de realizar a "unidade plural" que, na conjuntura da vida nacional, se confunde com o destino de nossa democracia.

É com base em tais pressupostos que ofereço ao estudo dos douts o seguinte esboço de disposições normativas reguladoras de nosso regime de poder, mesmo porque os modelos jurídico-políticos, enquanto não se traduzem em enunciados normativos, na articulação unitária de um ordenamento, pairam no ar, como projetos indefinidos, não dando lugar ao trabalho crítico e concreto no qual estamos empenhados.

É claro que, na elaboração do presente trabalho, me vali de projetos anteriores de douts membros de nossa Comissão, inserindo nesta tentativa de consolidação alguns textos propostos, com as adaptações que me pareceram necessárias, assim como não podia deixar de valer-me de nossa própria experiência constitucional, sobretudo desde a Constituição de 1946 até a ainda em vigor, cujos excessos autoritários foram corrigidos. Espero, assim, ter dado conta da arriscada tarefa que me foi confiada para a definição de nosso regime de poder.

O anteprojeto elaborado pelo professor Miguel Reale será publicado na edição de amanhã de O Estado.